

## IMPLIKASI GOLONGAN PUTIH DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN DEMOKRASI DI INDONESIA

H. Soebagio

Program Pascasarjana, Universitas Islam Syekh Yusuf, Tangerang 15118, Indonesia

---

### Abstrak

Partisipasi politik dalam negara demokrasi merupakan indikator implementasi penyelenggaraan kekuasaan negara tertinggi yang absah oleh rakyat (kedaulatan rakyat), yang dimanifestasikan keterlibatan mereka dalam pesta demokrasi (Pemilu). Makin tinggi tingkat partisipasi politik mengindikasikan bahwa rakyat mengikuti dan memahami serta melibatkan diri dalam kegiatan kenegaraan. Sebaliknya tingkat partisipasi politik yang rendah pada umumnya mengindikasikan bahwa rakyat kurang menaruh apresiasi atau minat terhadap masalah atau kegiatan kenegaraan. Rendahnya tingkat partisipasi politik rakyat direfleksikan dalam sikap golongan putih (golput) dalam pemilu. Dalam perspektif berdemokrasi, tentunya sikap golput akan berimplikasi pada pembangunan kualitas demokrasi, sehingga perlu demokratisasi dalam menghadapi pesta demokrasi tahun 2009.

### Implication of the White Group in Perspective of the Democracy Development in Indonesia

#### Abstract

Politic participation in democratic State is an indicator of valid implementation of highest State power exercise by people (people sovereignty), that is imbodyed by their involvement in democracy event (general elections). The increasingly higher level of political participation indicates that people follow, understand, and engage in national activities. Reversely, a low level of political participation generally indicates that people place less appreciation or interest in national affairs or activities. The low level of peoples's political participation is reflected in golput (*golongan putih*-white group or non-voting) attitude. In democratic perspective, golput attitude will of course has implication on development of democracy quality, so it needs democratization in facing democratic event of 2009.

**Keywords:** *politic participation, political mobilization, uncommitted, electoral democraton, paradoxical democracy, good public, governance, political deterioration*

---

### 1. Prawacana

Sebagai konsekuensi negara demokrasi, Indonesia telah menyelenggarakan sembilan kali pemilihan umum (Pemilu) secara reguler, yaitu Tahun 1955, 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, 1997, 1999, dan 2004 untuk pemilihan calon legislatif (Pileg) dan pemilihan calon presiden dan wakil presiden (Pilpres). Secara spesifik dunia internasional memuji, bahwa Pemilu Tahun 1999 sebagai Pemilu pertama di era Reformasi yang telah berlangsung secara aman, tertib, jujur, dan adil dipandang memenuhi standar demokrasi global dengan tingkat partisipasi politik 92,7%, sehingga Indonesia dinilai telah melakukan lompatan demokrasi.

Namun jika dilihat dari aspek partisipasi politik dalam sejarah pesta demokrasi di Indonesia. Pemilu tahun 1999 merupakan awal dari penurunan tingkat partisipasi politik pemilih, atau mulai meningkatnya golongan

putih (golput), dibandingkan dengan Pemilu sebelumnya dengan tingkat partisipasi politik pemilih tertinggi 96,6% pada Pemilu tahun 1971. Lebih-lebih jika dinilai dengan penyelenggaraan Pilkada (Pemilihan Kepala Daerah) sebagai bagian dari Pemilu yang telah berlangsung di beberapa daerah, terutama di wilayah Jawa sebagai konsentrasi mayoritas penduduk Indonesia juga menunjukkan potensi Golput yang besar berkisar 32% sampai 41,5%.

Realitas tersebut mengindikasikan bahwa telah terjadi apatisisme di kalangan pemilih, di saat arus demokratisasi dan kebebasan berpolitik masyarakat sedang marak-maraknya. Fenomena tersebut seperti menguatkan pernyataan Anthony Giddens (1999) dalam bukunya *Runaway World, How Globalisation is Reshaping Our Lives*. "haruskah kita menerima lembaga-lembaga demokrasi tersingkir dari titik di mana demokrasi sedang marak". Tentunya potensi Golput dalam pesta

demokrasi nasional maupun lokal tersebut kiranya cukup mengkhawatirkan bagi perkembangan demokrasi yang berkualitas. Sebab potensi Golput yang menunjukkan eskalasi peningkatan dapat berimplikasi melumpuhkan demokrasi, karena merosotnya kredibilitas kinerja partai politik sebagai mesin pembangkit partisipasi politik.

## 2. Perkembangan Partisipasi Politik Pemilih dan Golput dalam Pemilu di Indonesia

Partisipasi politik yang meluas merupakan ciri khas modernisasi politik. Istilah partisipasi politik telah digunakan dalam berbagai pengertian yang berkaitan perilaku, sikap dan persepsi yang merupakan syarat mutlak bagi partisipasi politik. Huntington dan Nelson (1994:4) dalam bukunya *No Easy Choice Political Participation in Developing Countries* memaknai partisipasi politik sebagai:

“By political participation we mean activity by private citizens designed to influence government decision-making. Participation may be individual or collective, organized or spontaneous, sustained or sporadic, peaceful or violent, legal or illegal, effective or ineffective. (partisipasi politik adalah kegiatan warga Negara yang bertindak sebagai pribadi-pribadi, yang dimaksud untuk mempengaruhi pembuatan keputusan oleh Pemerintah. Partisipasi biasa bersifat individual atau kolektif, terorganisir atau spontan, mantap atau sporadik, secara damai atau dengan kekerasan, legal atau illegal, efektif atau tidak efektif)”.

Dalam definisi tersebut partisipasi politik lebih berfokus pada kegiatan politik rakyat secara pribadi dalam proses politik, seperti memberikan hak suara atau kegiatan politik lain yang dipandang dapat mempengaruhi pembuatan kebijakan politik oleh Pemerintah dalam konteks berperan serta dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dengan demikian partisipasi politik tidak mencakup kegiatan pejabat-pejabat birokrasi, pejabat partai, dan *lobbyist professional* yang bertindak dalam konteks jabatan yang diembannya. Dalam perspektif lain McClosky (1972:20) dalam *International Encyclopedia of the social sciences* menyatakan bahwa:

“The term “political participation” will refer to those voluntary activities by which members of a society share in the selection of rulers and, directly or indirectly, in the formation of public policy (partisipasi politik adalah kegiatan-kegiatan sukarela dari warga masyarakat melalui makna mereka mengambil bagian dalam proses pemilihan penguasa dan secara langsung atau tidak langsung, dalam proses pembentukan kebijakan umum”.

Nie dan Verba (1975) dalam *Handbook of Political Science* mengemukakan bahwa:

“By political participation we refer to those legal activities by private citizens which are more or less directly aimed at influencing the selection of governmental personnel and/or the actions they take

(partisipasi politik adalah kegiatan pribadi warganegara yang legal yang sedikit banyak langsung bertujuan untuk mempengaruhi seleksi pejabat-pejabat Negara dan/atau tindakan-tindakan yang diambil oleh mereka”.

Dalam perspektif pengertian yang generik, Budiardjo (1996:183) memaknai partisipasi politik adalah:

“Kegiatan seseorang atau kelompok orang untuk ikut serta secara aktif dalam kehidupan politik, yaitu dengan jalan memilih pimpinan Negara dan secara langsung atau tidak langsung, mempengaruhi kebijakan Pemerintah (*public policy*). Kegiatan ini mencakup tindakan seperti memberikan suara dalam pemilihan umum menghadiri rapat umum, menjadi anggota suatu partai atau kelompok kepentingan, mengadakan hubungan (*contacting*) dengan pejabat Pemerintah atau anggota parlemen, dan sebagainya”.

Berbagai definisi partisipasi politik dari para pakar ilmu politik tersebut diatas, secara eksplisit mereka memaknai partisipasi politik bersubstansi *core political activity* yang bersifat personal dari setiap warganegara secara sukarela untuk berperanserta dalam proses pemilihan umum untuk memilih para pejabat publik, baik secara langsung maupun tidak langsung dalam proses penetapan kebijakan publik.

Merujuk pemikiran politik tersebut dalam konteks sejarah penyelenggaraan pemilihan umum sebagai pesta demokrasi, secara empirik dapat dicermati tingkat partisipasi politik dan perkembangan golput di Indonesia.

Secara kuantitatif tampilan tingkat partisipasi politik dalam Tabel 1 menunjukkan, bahwa tingkat partisipasi politik pada pemilu rezim Orde Lama (1955), rezim Orde Baru (1971-1997) dan Orde Reformasi (periode awal 1999) cukup tinggi, yaitu rata-rata diatas 90%, diiringi dengan tingkat Golput yang relative rendah, yaitu dibawah 10% (masih dalam batas kewajaran)

**Tabel 1. Tingkat Partisipasi Politik Pemilih dan Golput Dalam Pemilu di Indonesia**

No.	Pemilu	OPP	Tingkat Partisipasi Politik (%)	Golput (%)
1.	1955	118	91,4	8,6
2.	1971	10	96,6	3,4
3.	1977	3	96,5	3,5
4.	1982	3	96,5	3,5
5.	1987	3	96,4	3,6
6.	1992	3	95,1	4,9
7.	1997	3	93,6	6,4
8.	1999	48	92,6	7,3
9.	Pileg 2004	24	84,1	15,9
10	Pilpres I	24	78,2	21,8
11	Pilpres II	24	76,6	23,4

Sumber: PPs UNIS Tangerang 2008, Diolah dari KPU dan BPS

Karena di negara demokrasi yang sudah majupun, seperti di Amerika Serikat juga mengalami *trend* kenaikan Golput, yaitu 21% pada tahun 1996 menjadi 32,3% pada tahun 1968; 40,8% pada tahun 1976, dan 53% pada tahun 1990.

Cukup tingginya tingkat partisipasi politik pemilih pada pemilu era Orde Baru (1971 s/d 1977) tersebut, dinilai oleh komunitas akademik merupakan bentuk partisipasi politik yang dimobilisasikan, yaitu bukan bentuk partisipasi politik secara sukarela atau atas kesadaran politik secara personal. Penilaian tersebut relevan dengan pendapat Wiener (Huntington & Nelson, 1994:10) bahwa:

“Beberapa studi secara eksplisit tidak menganggap tindakan yang dimobilisasikan atau yang dimanipulasikan sebagai partisipasi politik, yaitu lebih menekankan sifat sukarela dari partisipasi dengan argumentasi bahwa menjadi anggota organisasi atau menghadiri rapat-rapat umum atas perintah Pemerintah tidak termasuk partisipasi politik”.

Selanjutnya secara eksplisit, Huntington dan Nelson (1994:11) membedakan partisipasi politik kedalam dua karakter, yaitu:

- Partisipasi yang demokratis dan otonom adalah bentuk partisipasi politik yang sukarela;
- Partisipasi yang dimanipulasi, diarahkan, dan disponsori oleh Pemerintah adalah bentuk partisipasi yang dimobilisasikan;

Di era Orde Baru partisipasi politik yang dimobilisasikan merupakan kontribusi hasil mobilisasi politik yang dilakukan oleh jaringan aparat birokrasi pemerintahan Orde Baru, bersinergi dengan dukungan pengaruh para tokoh-tokoh masyarakat karismatik sebagai panutan yang telah dikooptasi oleh birokrasi pemerintahan sebagai wasit, namun ikut bermain politik sebagai orang Golkar. Kinerja kolaboratif tersebut membuktikan mampu menekan prosentase tingkat Golput.

Namun secara empirik terjadi fenomena menarik mulai penyelenggaraan Pileg 2004, dimana tingkat partisipasi politik menunjukkan *trend* penurunan, yaitu 84,1%, dan kemudian turun lagi pada Pilpres II menjadi 76,6% disatu sisi, dan disisi lain angka Golput juga menunjukkan *trend* peningkatan secara potensial, yaitu pada Pileg 2004 sebesar 15,9% meningkat menjadi 23,4% pada Pilpres II.

Kondisi peningkatan jumlah Golput di wilayah partisipasi politik tingkat nasional tersebut, nampaknya juga menular pada wilayah partisipasi politik tingkat lokal dalam proses politik penyelenggaraan Pilkada, sebagai bagian integral dari kegiatan Pemilu, terutama yang berlangsung di wilayah Pulau Jawa sebagai konsentrasi mayoritas penduduk di Indonesia, sebagaimana tercermin dalam Tabel 2.

**Tabel 2. Perkembangan Tingkat Golput Dalam Pilkada di Pulau Jawa**

No.	Provinsi	Pelaksanaan Pemilu	Tingkat Golput (%)
1	Banten	26-11-2006	39,17
2	DKI	08-08-2007	34,59
3	Jabar	13-04-2008	32,70
4	Jateng	22-06-2008	41,50
5	Jatim	29-07-2008	39,37

Sumber: PPs UNIS Tangerang 2008, Kompas diolah.

Tampilan data aktual hasil Pilkada tersebut menunjukkan, bahwa secara kuantitatif tingkat Golput cukup signifikan, yaitu mencapai prosentase rata-rata lebih dari 30% dari jumlah pemilih terdaftar, dan tentunya secara kualitatif cukup memberikan *warning* bagi perkembangan demokrasi di Indonesia. Secara empirik peningkatan angka Golput tersebut terjadi antara lain oleh realitas sebagai berikut:

- Pemilu dan Pilkada langsung belum mampu menghasilkan perubahan berarti bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat
- Menurunnya kinerja partai politik yang tidak memiliki *platform* politik yang realistis dan kader politik yang berkualitas serta komitmen politik yang berpihak kepada kepentingan publik, melainkan lebih mengutamakan kepentingan kelompok atau golongannya.
- Merosotnya integritas moral aktor-aktor politik (elit politik) yang berperilaku koruptif dan lebih mengejar kekuasaan/kedudukan daripada memperjuangkan aspirasi publik.
- Tidak terealisasinya janji-janji yang dikampanyekan oleh elit politik kepada publik yang mendukungnya
- Kejenuhan pemilih karena sering adanya Pemilu/Pilkada yang dipandang sebagai kegiatan seremonial berdemokrasi yang lebih menguntungkan bagi para elit politik.
- Kurang netralnya penyelenggara Pemilu/Pilkada yang masih berpotensi melakukan keberpihakan kepada kontestan tertentu, di samping juga kurangnya intensitas sosialisasi Pemilu secara terprogram dan meluas.

Secara prediktif jika kondisi politik dan ekonomi kurang kondusif, maka penyelenggaraan Pileg dan Pilpres 2009 nampaknya juga akan menghadapi realitas kondisional, yaitu di satu sisi penurunan partisipasi politik pemilih, dan di sisi lain meningkatnya jumlah Golput, sehingga akan timbul apatisme politik, seperti dikemukakan oleh McClosky (1972:20) bahwa:

“Ada yang tidak ikut pemilihan karena sikap acuh tak acuh dan tidak tertarik oleh, atau kurang paham mengenai, masalah politik. Ada juga karena tidak yakin

bahwa usaha untuk mempengaruhi kebijakan Pemerintah akan berhasil dan ada juga yang sengaja tidak memanfaatkan kesempatan memilih karena kebetulan berada dalam lingkungan dimana ketidaksertaan merupakan hal yang terpuji”.

Bahkan secara spesifik kondisi tersebut juga akan diwarnai eksistensi golput juga akan mengalami eskalasi, yaitu tidak hanya di wilayah masyarakat perkotaan yang relatif terdidik, tetapi juga akan menyebar ke wilayah masyarakat pedesaan yang potensi jumlah pengangguran dan masyarakat miskin cukup signifikan.

### 3. Implikasi Golput Dalam Proses Demokratisasi

Dalam tahapan demokrasi elektoral atau demokrasi prosedural, golput adalah manifestasi politik, dimana rakyat tidak berpartisipasi politik (menggunakan hak pilihnya) secara sukarela dalam pemilihan umum sebagai pesta demokrasi.

Secara faktual fenomena Golput tidak hanya terjadi di negara demokrasi yang sedang berkembang, di negara yang sudah maju dalam berdemokrasi pun juga menghadapi fenomena Golput, seperti di Amerika Serikat yang capaian angka partisipasi politik pemilihnya berkisar antara 50% s/d 60%, begitu pula di Perancis dan Belanda yang angka capaian partisipasi politik pemilihnya berkisar 86%.

Secara kondisional faktor penyebab munculnya Golput di negara berkembang dan di negara maju tentunya berbeda. Sebagaimana dikemukakan Varma (2001:295) bahwa:

“Di Negara berkembang lebih disebabkan oleh kekecewaan masyarakat terhadap kinerja pemerintahan hasil Pemilu yang kurang amanah dan memandang nilai-nilai demokrasi belum mampu mensejahterakan masyarakat. Kondisi ini jelas akan mempengaruhi proses demokratisasi kehidupan berbangsa dan bernegara, karena terjadi paradoks demokrasi atau terjadi kontraproduktif dalam proses demokratisasi”.

Karenanya menghadapi fenomena Golput yang terjadi lebih disebabkan oleh faktor kekecewaan publik terhadap kinerja partai politik dan pemerintah yang belum efektif, maka menjadi pembelajaran bagi partai politik dan pemerintah untuk meningkatkan kinerjanya sebagai mesin kerja demokrasi yang efektif dan memiliki komitmen yang kuat, mewujudkan *good public governance*. Ketidakmampuan partai politik dan pemerintah menampilkan kinerja tersebut, maka fenomena Golput akan mengkristal menjadi faktor internal demokrasi yang potensial menimbulkan pembusukan demokrasi atau pembusukan politik (*political decay*), sehingga akan berimplikasi melumpuhkan demokrasi, dimana partai politik sebagai

mesin pebangkit partisipasi politik dalam demokrasi secara moral ikut bertanggungjawab.

Dalam *mindset* Golput, demokrasi di Indonesia saat ini lebih dimaknai oleh publik, yaitu baru sebatas kebebasan untuk mengkritik Pemerintah dan mengganti pemerintahan melalui Pemilu secara reguler, dan belum menyentuh substansi pembangunan demokrasi di bidang politik, ekonomi, dan sosial.

Fenomena tersebut, kiranya perlu mendapatkan apresiasi dan solusi oleh para aktor-aktor pemerintahan (penyelenggara negara) menghadapi Pemilu tahun 2009 agar pesta demokrasi lebih efisien dan berkualitas secara sistemik, baik dalam tataran *input*, *process*, dan *output*, dan malah bukan bersifat kontra produktif dalam berdemokrasi. Dalam arti proses demokrasi malah menurunkan tingkat partisipasi politik pemilih di satu sisi, dan di sisi lain malah makin meningkatnya jumlah Golput yang berimplikasi negatif bagi pembangunan kualitas demokrasi.

### 4. Wasana Wacana

Berdasarkan pemikiran teoritik dan empirik dalam konteks implikasi Golput dalam perspektif pembangunan demokrasi di Indonesia tersebut diatas, dapat diintisarikan sebagai berikut: 1) Partisipasi politik merupakan salah satu tujuan pembangunan, termasuk pembangunan demokrasi (pembangunan politik) agar sistem politik dapat berjalan secara efektif. 2) Partisipasi politik juga menjadi indikator utama bagi tingkat keberhasilan penyelenggaraan Pemilu yang demokratis dalam Negara demokrasi modern. 3) Seiring dengan sikap partisipatif pemilih yang menggunakan hak pilihnya, sikap Golput yang tidak partisipatif dalam menggunakan hak pilihnya dalam pemungutan suara, juga menjadi indikator tingkat keberhasilan Pemilu yang demokratis. 4) Fenomena golput muncul antara lain karena faktor politik dan sosial ekonomi, seperti kekecewaan politik dan sosial ekonomi terhadap hasil Pemilu yang belum mampu mewujudkan perilaku kehidupan politik yang berkualitas dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. 5) Golput yang eskalatif dan signifikan secara potensial merupakan ancaman bagi proses demokratisasi, yang jika tidak mampu diatasi dengan kinerja Pemerintah yang amanah berbasis *good public government* dan keteladanan sikap serta perilaku yang bermartabat, dapat berimplikasi negatif melumpuhkan demokrasi

### Daftar Acuan

Budiardjo, M. (1996). *Demokrasi di Indonesia: Demokrasi parlementer dan demokrasi Pancasila*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.

Giddens, A. (2000). *The third way the renewal of social democracy*. Malden: Blackwell Publisher Ltd.

Huntington, S.P. & Nelson, J. (1977). *No easy choice political participation in developing countries*. Cambridge: Harvard University Press.

McClosky, H. (1972). *Political participation, international encyclopedia of the social science*, (2<sup>nd</sup>

ed.). New York: The Macmillan Company and Free Press.

Nie, N.H. & Verba, S. (1975), *Political participation, handbook of political science*. Addison-Wesley Publishing Company.

Varma, S.P. (2001). *Teori politik modern*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.